

# 高校招生自主权的法律阐释

覃红霞

(厦门大学 高等教育发展研究中心 福建 厦门 361005)

**【摘要】** 高校招生自主权是高校根据相关法律、法规以及高校招生章程所确定的招生权限,其核心内容则是高校制定招生章程,确定招生规则并按照招生章程负责录取的权利。其本质是在分权基础上为实现高校选拔人才而拥有的有限的“自由裁量权”。简单地将学校招收录取考生的行为视为自主管理的行为并不完全恰当。

**【关键词】** 招生自主权;高校;规制

**【中图分类号】** G647 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-8418(2012)06-0068-03

**【作者简介】** 覃红霞(1977—),女,湖北恩施人,厦门大学高等教育发展研究中心副教授、博士、法学院博士后研究人员。

高校招生自主权不仅是高校招生考试改革的重要内容,同时也被赋予中国高等教育实现自主管理突破口的意义。因此,有研究者认为“大学最核心的自主权,就是招生自主权和授学位自主权”<sup>[1]</sup>。但在理论研究与实践中,高校招生自主权往往被简单地定义为自主、自由招生的权力,由此带来种种理论上的冲突与实践中的困惑,因此有必要专门对此问题进行梳理,厘清高校招生自主权的法律内涵及其性质,进而探讨高校自主权的相关问题。

## 一、招生自主权的内涵与范围

对于招生自主权的界定历来就有不同的观点。一种观点认为,招生自主权属于自由权的范围,涉及高校招生的各个方面都应该由高校自主决定、处理,因此高等学校的自主招生权是根据自己的办学宗旨、办学目标和本身的办学条件,自主确定招生的范围、招生标准、招生方式的权力(张维平,2009)。根据这样的定义,研究者进而概括了招生自主权的范畴,“招生自主权的范围包括高校规划布局、专业设置及招生人数(或在校人数);招生组织,高校入学考试组织及命题;录取标准”<sup>[2]</sup>。也有学者认为,“招生工作的自主权应包括自主决定学校招生计划和来源计划、自主决定录取方式、自主决定录取标准、自主决定收费标准”(初育国等,2002)。这类观点往往从高校的法人地位出发,强调“高等学校在民事活动中依法享有民事权利,承担民事责任”,因此高校的招生权利(力)属于自主管理、高校负责的基本权利。但这种观点过分强调高校招生权的自

由,并将国家与政府、省级招生委员会的权力与高校的招生自主权对立起来。这就必然带来实践上的困惑,而且招生活动是否属于民事活动也是值得商榷的问题。

另一种观点认为,高校招生自主权是国家教育权的组成部分,是受限制的权力,是高等学校依照法律赋予的权利,自主对学校招生规模、专业、录取标准等招生业务行使管理权,同时承担法律规定的责任和义务<sup>[3]</sup>。从《教育法》和《高等教育法》的规定来看,高校的招生自主权仅包括:制定招生方案和调节招生比例两个方面<sup>[4]</sup>。这种观念认为高校所拥有的招生自主权是有限的,甚至没有严格意义上的高校自主权,公立高校必须按照国家规定的录取分数线及录取名额在所有考生中公平选择,其招生行为在很大程度上代表国家意志,高校的招生权属于国家行政权力的延伸。这种观点强调法律对高校自主权的限制与规范,强调国家、政府与高校之间管理与被管理的关系,但将高校招生自主权仅限于制定招生方案和调节招生比例方面的权利,甚至否定高校招生自主权无疑不符合当前高校自主权的实际。

事实上我国高校的招生自主权既不像第一种观点所要求的那么广泛,也不像第二种观点所陈述的那么狭隘。随着“高校负责、招办监督”的招生考试模式逐渐成为社会所认同的基本形式,高校逐步扩大招生自主权已经不是一个能不能的问题,而是如何扩大、如何保障的问题。《教育法》规定学校享有招收学生或者其他受教育者的权利,《高等教育法》第三十二条到第三十八条的表述中,都出现“自主”

的字样,暗示大学所拥有的自主权。其中关于招生自主权的表述为“高等学校根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模,制定招生方案,自主调节系科招生比例”。但法律规定的权利往往具有概括性和一般性,高校招生权的具体范围可以从教育部的行政规章《普通高等学校招生工作规定》以及高校颁布的《招生章程》来确定其具体行使的自主权限范围。一般而言,这些权利主要包括确定身体健康状况的补充要求,制订本校的招生章程,分省(区、市)分专业招生计划,定向就业招生计划以及预留计划,确定调阅考生档案的比例,决定是否录取及其相关后续解释。部分高校还拥有单独招生权、自主选拔录取权。但这些自主权并不是完全的自主,对考生身体健康状况的补充要求必须合法、合理,有详细的说明和解释,并在招生章程中向社会公布;招生章程必须经高校的主管部门依据国家有关法律和招生政策规定进行审核备案;招生来源计划、定向就业招生计划必须经教育部批准,而预留计划数须报其主管部门审核,汇总后报教育部备案。

自教育部2002年规定“高等学校除了要向考生和社会公布招生计划外,还必须同时公布招生章程”以来,招生章程不仅成为高等学校向社会公布招生信息的主要形式,也成为体现高校招生自主权、开展招生工作、录取新生的重要依据与载体。一般而言招生章程最核心的内容是录取规则,考察北京大学、清华大学、浙江大学、复旦大学、上海交通大学2012年的招生章程,我们可以发现五所高校在对待专业志愿差、单科成绩要求、加分政策、语言要求、投档成绩相同时考生的处理等方面都有一定的差异。这种差异正是高校根据自身的办学宗旨、办学特色、人才培养模式所体现出的高校招生自主权的核心内容。

综上,笔者认为高校招生自主权是高校根据相关法律、法规以及高校招生章程所确定的招生权限,主要包括制定高校招生章程,编制招生来源计划,定向招生计划,预留计划以及自主招生,其核心则是高校制定招生章程,确定招生规则并按照招生章程负责录取的权利。当然,高校在实践中是否拥有自主权,在多大程度上拥有自主权,是一个具体而复杂的问题,也是需要反复实践的问题。

## 二、高校招生自主权的法律性质

作为招生自主权的上位概念,大学自主权的法律性质研究颇多,但关于高校招生自主权法律性质的研究则较少。事实上,大学自主权本身包含的范围广泛,笼统的讨论反而掩盖了每一项自主权的具

体性与特殊性。而在招生法律实践中已经反映出不同的观点与差别,更值得专门探讨。在多数招生案例中,法院往往以招生自主权是高校的自主权为由,将考生与高校的招生争议排除在行政诉讼的受案范围。那么,应该如何理解高校招生自主权的法律性质,招生权究竟属于自主管理权还是行政管理权呢?

一般而言,我国的大学自主权与西方的大学自治有一定的相通性。中世纪大学的自治,其实质是通过特许状的形式确立了大学的基本权利与自由,限制了教会与国王干涉大学的权力。但这些特权随着民族国家的崛起逐渐丧失,大学的内部生活也遭遇了君主的干预,传统的巴黎大学模式和博洛尼亚大学模式逐渐被各民族国家大学的自治模式所取代,德国的教授治校模式、法国的中央集权与大学自治并列的模式以及美国的董事会自治模式都印证着这样的观念:“高等教育自治现在不是,也许从来都不是绝对的”<sup>[5]</sup>。此外,大学的公私立性质也决定了大学自主权的范围。学者薛涌指出:看看美国的例子:高校想要自主权,那就私立好了。一旦公立,就不要想太多自主权的问题。比如,州立大学如果从州政府拿了大笔财政拨款,那么从招生到学费标准等等,都要和州议会商量,而不能独行其是。即使是私立大学,一旦拿了联邦政府的钱,自主权就会相应减少,就必须对联邦政府履行义务<sup>[6]</sup>。

我国公立高等学校属于比较特殊的法人,即事业单位法人。作为事业单位的高等学校,一般是由国家举办的,经费来源主要依靠国家财政拨款,高等学校并不享有完全的财产所有权,其财产权一般只包括财产的占有、使用、收益和法律规定的处分权。因此,高校招生自主权作为大学自主权的一部分绝对不是完全自主的权力。许多学者倾向于把大学自治的有限性归咎于大学对公共资源的依赖,“完全的自治必然要求完全的经费独立。这种程度的独立是根本不可能的”<sup>[7]</sup>,这种说法从某种程度反映了公立高校事业单位法人性质的内涵,但更为重要的原因则在于任何一种权力都应该受到限制,才能有效地维护社会的公平、公正,才能保护公民的合法权益。正因为如此,高校的招生自主权只能是有条件的自主,只能是有限的自由裁量权。

有研究者认为,招生自主权属于大学固有权利或天然权利。“自主招生是高校办学中一种‘天赋权利’——即使在社会、学生、家长等各方对高校招生的参与程度越来越深广的当下,扩大高校招生自主权的改革,并不是破旧立新的‘换权’,乃是返璞归真的‘还权’,是由以往政府越俎代庖地办学向如今高校自主办学的理性回归”<sup>[8]</sup>。从历史的角度看,我

国高校招生自主权的改革事实上就是按照如何实现“高校负责”的理念和逻辑展开的。1979年苏步青、李国豪等知名人士呼吁教育部下放部分高校管理权,其中关于招生自主权只是提到了招收多少学生、研究生招生的权利问题<sup>[9]</sup>。1986年,普通高校招生考试第一批录取的学校试行“学校负责、招办监督”的录取体制,第二批录取的学校实行“根据志愿,按比例投档”的录取方法,按学校计划招生数的120%提供档案,由学校德智体全面考核,择优录取<sup>[10]</sup>。1987年,国家教育委员会《关于扩大普通高等学校录取新生工作权限的规定及其实施细则》中详细而具体地规定了省、自治区、直辖市高等学校招生委员会办公室实行“学校负责、招办监督”的录取体制,并以《普通高等学校招生暂行条例》法规的形式固定下来。其后的改革,高校招生自主权的权限范围虽然有所微调,但实质并没有发生根本改变。从招生自主权的发展历程来看,初期的改革政府主动“还权”的痕迹明显,把大学应有权利还给大学,让大学自主办学的思想伴随着对“全能政府”的反思逐渐确立下来。随后政府的管理不再仅仅是“还权”,而是更加主动地确定各主体的招生权限及其范围,招生权演变为政府、高校以及各省、自治区、直辖市招生委员会共同享有的权力(利)。

招生自主权属于天然权利这种观念的背后,隐含着对政府授权的担忧。如果自主权属于转让的权利而不是自然的权利,则必然面临被随意收回的风险。强调高校的自主权属于天然权利,而不是政府授权的真实想法在于确定政府不能因为高校在行使自主权过程中的“失范”而“减少”甚至“回收”相关的自主权<sup>[11]</sup>。但高校招生自主权的范围并不仅仅是一个简单法律规定或者政府授权的问题,还是一个复杂的社会认同问题。高校在多大范围、多大程度上获得招生自主权与如何行使招生自主权是相互关联的问题,即高校招生自主权行使得好,得到社会的认同,则有可能在更大的范围内获得更多的自主权,相反如果自主权行使得不好,得不到社会的认同,则自主权的范围也可能相应地萎缩。一个很明显的例子就是招生预留计划的变动。1992年出台的《关于国家教委直属高校深化改革,扩大办学自主权的若干意见》明文规定了高校拥有5%的自主招生“机动指标”。但这一政策出台以来,国家教育主管部门多次修正“机动指标”比例,总体呈下降趋势。2004年本科预留计划不得超过本校本科计划总数的3%,2010年后的规定中已经缩小到1%。如果缺乏良好的监督体系与自律精神,大学招生自主权的扩大无疑只能停留在理论的探讨而已。

综上所述,高校招生自主权本质上是分权基础上为实现高校选拔人才而拥有的有限的“自由裁量权”。其既属于教育行政职权的组成部分,同时又在经法律授权后,又获得一定的自主性。高校招生自主权的性质决定了高校的招生行为并不是简单的自主行为,也不完全是高校自身的意思表达,而是大学与政府、社会关系的集中反映。正因为如此,高校招生自主权只是招生权的组成部分之一,其权限范围主要是高校制定招生章程,按照章程录取的权力。简单认为学校招收录取考生的行为是自主管理的行为并不完全恰当,只有在招生规则,如涉及专业级差、相同成绩下的优先录取、招生志愿不足情况下的特殊处理等问题上由学校根据招生章程决定、处理。而招生的基本标准、原则、程序等问题上,高校主要根据国家的基本政策执行。有鉴于此,高校一方面可以通过制定招生章程的方式,在一定范围内充分表达因学校、学科与专业的特殊性而产生的招生特殊原则,从而达到扩大招生自主权的目标,另一方面为了更好地行使招生自主权,明确与细化招生自主权的范围与可操作性,加强社会监督与自律制度建设也是必不可少的步骤。

#### 【参考文献】

- [1] 南科大校长称我国高校最大症结系自主权不足 [EB/OL]. [http://gaokao.eol.cn/dajiat\\_3201/20101221/t20101221\\_556685.shtml](http://gaokao.eol.cn/dajiat_3201/20101221/t20101221_556685.shtml).
  - [2] 徐瑞英. 试论自主招生模式 [J]. 苏州大学学报(哲社版), 1996, (4): 47-49.
  - [3] 靖国安. 高校招生自主权与教育公平 [J]. 武汉科技学院学报, 2005, (5): 58-60.
  - [4] [11] 许杰. 对高校招生自主权性质的再认识 [J]. 中国教师, 2004, (7): 11-13.
  - [5] [7] 约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学 [M]. 王承绪, 等译. 杭州: 浙江教育出版社, 2002: 34.
  - [6] 薛涌. 联考是个好起点 [EB/OL]. <http://xueyongblog.blog.163.com/blog/static/132521424201011810300960/>.
  - [8] 郑若玲. 自主招生改革何去何从 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2010, (4): 135-142.
  - [9] 蒋后强. 高等学校自主权概念研究 [J]. 西南大学学报(社会科学版), 2007, (4): 117-123.
  - [10] 国家教育委员会关于发布《一九八五年普通高等学校招生规定》的通知(1986-3-21), 参见杨学为. 高考文献(下) [M]. 北京: 高等教育出版社, 2003: 243.
- 基金项目“中央高校基本科研业务费专项资金资助”(批准号: 2010221035); 教育部人文社会科学研究2008年度一般项目(批准号: 08JC880034); 全国教育考试“十一五”科研规划2009年度重点课题(批准号: 2009JKS306F)。

(责任编辑 邱梅生)